

Stoffbezogene Regelungen im Umweltrecht – Schnittstellendefizite



Dr. Harald Ginzky (II 2.1)
Christiane Heiss (IV 2.3)
Umweltbundesamt

10. November 2009 –
Amtsleitungsvortrag

- Einführung: Fragestellung
- Genese der Thematik am UBA
- Die verschiedenen Fachgesetze: Konzepte und Schnittstellendefizite
 - REACH
 - Anlagenrecht
 - Wasserrecht
 - Produktrecht
- Systematisierung der Schnittstellendefizite
- Wie weiter ?

Einführung: Fragestellung

Anlass und Problembeschreibung

Aktuelles Beispiel: CTPHT (coal tar pitch, high temperature)

Gefahrenmerkmale: C, M, Sensibilisierend

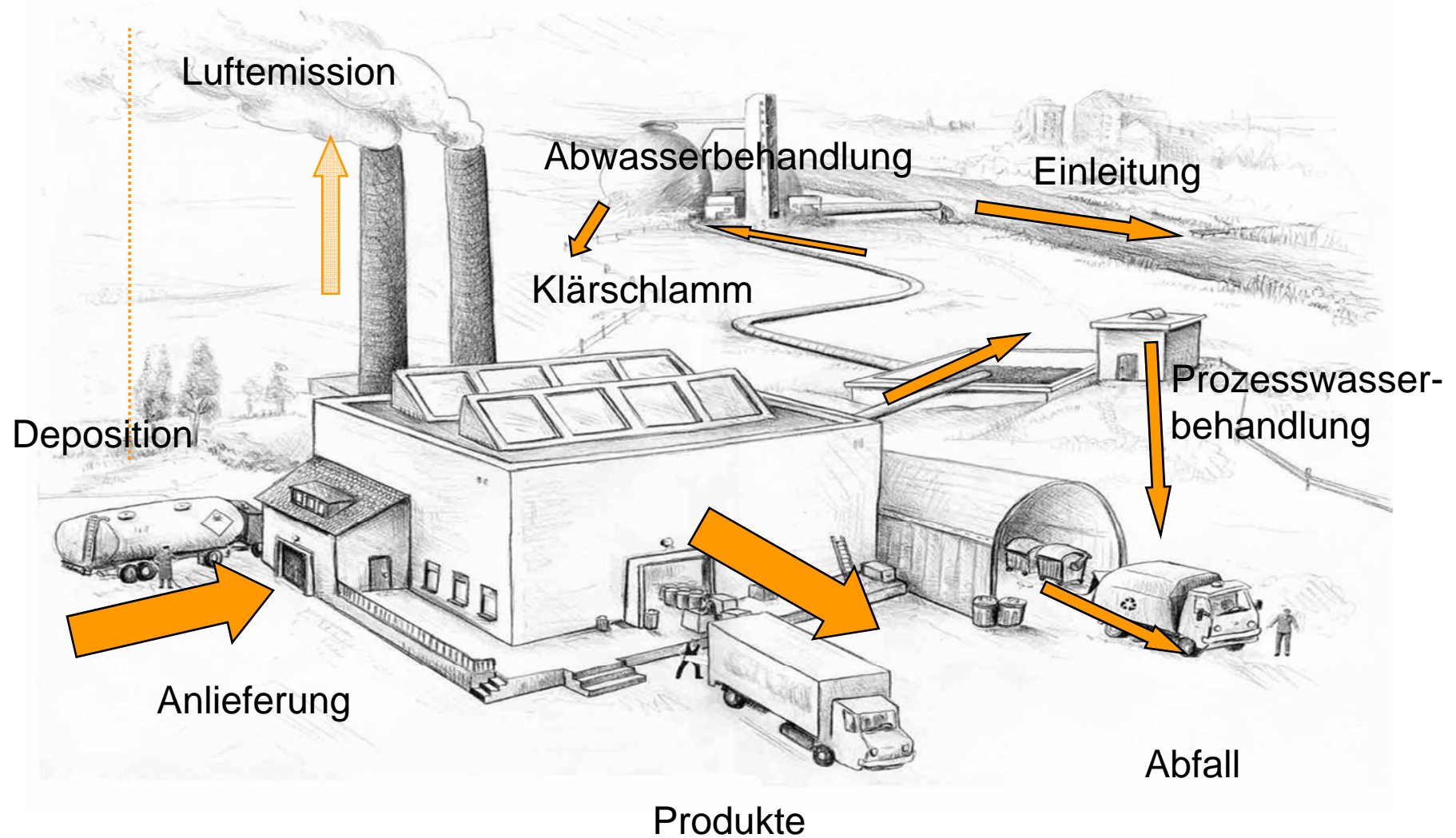
Verwendung	Anteil	Emissions -kontrolle möglich	Wissen zu Alternativen	Kommentar
Elektroden	87 %	Relativ gut „fairly good“	Nicht verfügbar (bei ECHA)	Diskussion mit IPPC/ BREF Arbeit Kooperation zwischen REACH und IPPC stärken

Je mehr Informationen zu Stoffen und ihren Risiken verfügbar sind,
umso wichtiger ist,
dieses Wissen in die am besten geeignete Regulierungsstrategie umzusetzen

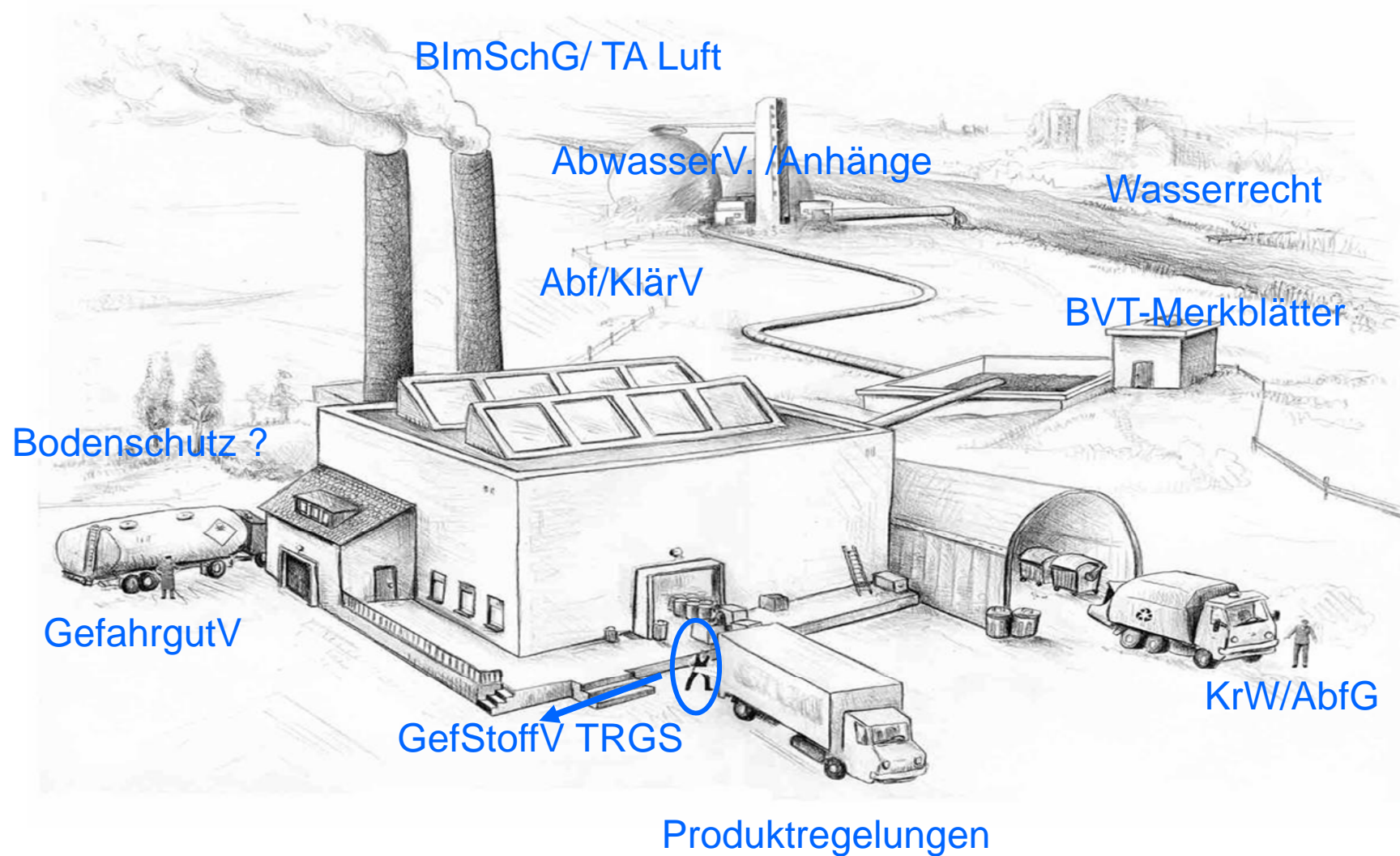
Einführung: Fragestellung

- ❑ Ziel: Vermeidung und Verringerung des Eintrags von Schadstoffen in die Umwelt
- ❑ Optimale Regulierung durch die verschiedenen Fachgesetze
 - Anlagenrecht
 - Produktrecht
 - Medienrecht: Boden und Wasser
 - Abfallrecht
- ❑ Überlagerung durch Stoffrecht: REACH
- ❑ Entscheidungsgrundlage für die beste RMM-Strategie

Übersicht Materialfluss



Übersicht Regelungen



Schnittstellenprobleme: Überschneidungen und Lücken

□ Ebenen

- Gesetze und Verordnungen
- Technisches Recht
- Bewertungskonzepte
- Vollzug
- Betriebliche Umsetzung

□ Rechtliche Schnittstellenprobleme bewirken:

- Entscheidungs- und Bewertungsunsicherheit
- Hemmnisse in der Überwachung
- Konflikte mit mitwirkungspflichtigen Branchen
- Vollzugsdefizite

Genese der Thematik am UBA



Genese der Thematik am UBA

- ❑ Forschungsprojekt am FB IV
 - Schnittstellen-Gutachten (Führ, 2003)
- ❑ Initiative einzelner MitarbeiterInnen
 - Intuition und Überzeugung
 - Absprache mit Vorgesetzten
- ❑ Weite Interpretation der Produkte
- ❑ Informeller Arbeitskreis über zwei Jahre
 - Austausch der Fachperspektiven
- ❑ Bericht an Amtsleitung 3/2009
- ❑ Fachgespräch mit externen Rechtsexperten 9/2009
 - Bestätigung der Initiative

Das Stoffrecht

(Schwerpunkt REACH)

REACH - Regelungskonzept

Regulierungsgrundsatz (Art. 1 Abs. 3)

- Hersteller, Importeure nachgeschaltete Anwender stellen sicher,
- dass sie **Stoffe** herstellen, in Verkehr bringen und verwenden,
- die die menschliche **Gesundheit** oder die **Umwelt nicht nachteilig beeinflussen**.

Neue Verteilung der Verantwortung
Umkehr der Beweislast
maßgeschneiderte Maßnahmen

} Paradigmenwechsel

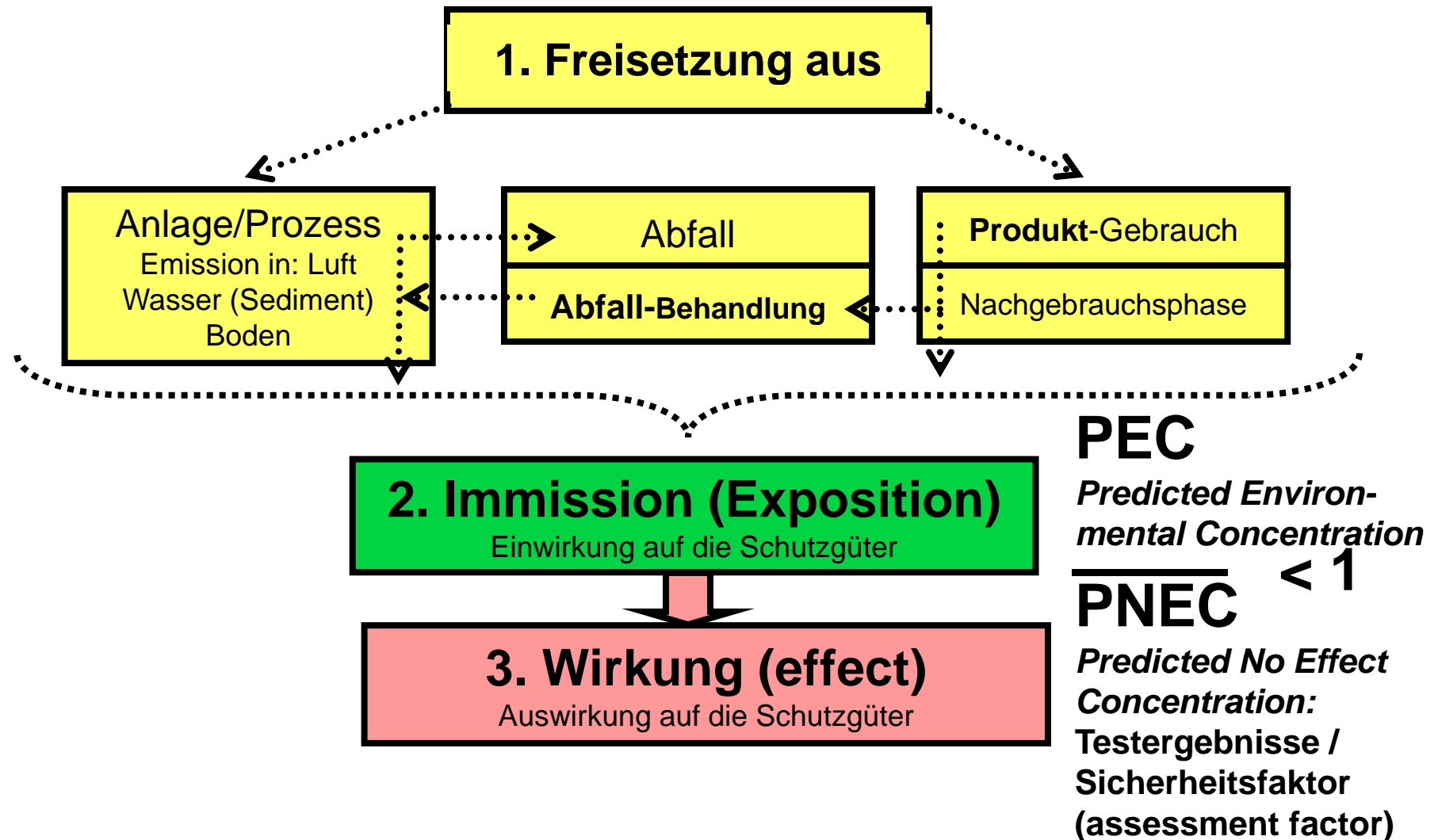
- Grundsatz der Einheit der Rechtsordnung

➡ Auswirkungen auf andere Normenkreise

REACH

- Ziele und Regulierungsleitlinien (Art. 1 Abs. 1 REACH)
 - Hohes Schutzniveau: Umwelt + Gesundheit
 - incl. alternative Beurteilungsmethoden
 - Freier Warenverkehr
 - Wettbewerbsfähigkeit + Innovation
 - Grundsatz der Vorsorge
- Adressaten
 - primäre und sekundäre Stoffverantwortliche: Hersteller/Importeure und „nachgeschaltete“ Anwender (DU)
- Verantwortungsmaßstab
 - Grundpflicht zur „angemessenen Beherrschung“ (adequate[ly] control) stofflicher Risiken (Art. 14 Abs. 6, 37 Abs. 5) auf Basis der quantitativen Risikoprüfung (PEC: PNEC)

Informationsgenerierung durch Industrie entlang der Lieferkette,
umfassende Verantwortung entlang des „Stoffkreislaufs“



Verwendung von REACH-Informationen

□ Grundlagen

- Erfolgskontrolle von REACH durch Fachbehörden
- Inhaltliche Bewertung (Validität, Kontextdaten)
- Grenzen der Informationen
 - Synergetische/ additive Effekte
 - Lokale Besonderheiten unberücksichtigt
- Rechtliche Qualität der Informationen
 - Bewertungen der Industrie, methodische Vorgaben

□ Entscheidungskonflikte

- Strengere Vorgaben der Fachgesetze
 - Unbeschadet-Klausel (Art. 2) nur für europäisches Recht
- nationale, lokale Qualitätsanforderungen
- Angemessenheit und Wirksamkeit des betrieblichen RMM

Das Anlagenrecht

- Genehmigungspflicht für relevante Industrieanlagen
 - Liste der genehmigungsbedürftigen Anlagen
- Medienübergreifende Genehmigung
- Dynamische Grundpflichten der Betreiber
- Beste verfügbare Techniken
 - Technikbezogene Vorsorge jenseits der Wirkschwellen
 - Europäische Standardisierung: Sevilla-Prozess
- Möglichkeit nachträglicher Anordnungen

Anlagenrecht und REACH

- ❑ Vorsorge: unterschiedliche Regelungsphilosophien
 - Wirkungsbezug der REACH-Stoffbewertungen
 - Technikbezogene Vorsorge nach IVU
- ❑ Behördliche Entscheidungen nach BImSchG
 - Verwendung von REACH-Informationen
 - ❑ Beachtung der Verwendungsbeschränkungen nach REACH
 - ❑ Berücksichtigung von PNEC-Überschreitungen
 - Dynamische Betreiberpflichten
- ❑ Europäische Standardisierung: BVT
 - Expositionsszenarien als neuer Stand der Technik
- ❑ Summenparameter versus Einzelparameter

Das Wasserrecht

- ❑ Aufgabe: Schutz der Gewässer
- ❑ WRRL
 - Guter Zustand aller Gewässer bis 2015
 - Umweltqualitätsnormen
 - Bewirtschaftungspläne
 - Phasing-Out Verpflichtung für prioritär gefährliche Stoffe bis 2028
- ❑ Zwei Hauptthemen
 - Berücksichtigung der Umweltqualitätsziele
 - Umsetzung der Phasing-Out-Verpflichtung aus WRRL
 - ❑ Keine Emissionsminderungsmaßnahmen in WRRL noch Tochter-RL „Prioritäre Stoffe“ von 2008

- ❑ Anlagenrecht
 - UBA Vorschlag: Berücksichtigung der UQZ bei der BVT Entwicklung
 - ❑ Nicht aufgegriffen in IVU-Änderungs-RL von 2009
- ❑ UBA-Vorschlag zu prioritär gefährlichen Stoffen
 - Prioritär gefährliche Stoffe unter Zulassungsregime nach REACH
 - ❑ Verbot mit Erlaubnisvorbehalt für einzelne Verwendung
 - ❑ Pflicht zur Beherrschung, Substitutionspflicht
 - ❑ Zukunfts- und Prozessorientierung = Phasing-Out
 - Analog in IVU-ÄnderungsRL: Anlagenrecht
- ❑ Beide Vorschläge nicht aufgegriffen
- ❑ Problem: Zirkuläre Verweise in Art. 58 REACH
 - Ausreichende Regelung im „sonstigen Recht“: keine Zulassungspflichtigkeit

Das Produktrecht

- ❑ Vermeidung von Gesundheits- und Umweltrisiken
- ❑ Lediglich partielle Regelungen
 - Keine umfassende Normierung
- ❑ Einzelne Produktgruppen inkl. Importe
 - Deco-Paint-RL, ROHS, Bauprodukten-RL
- ❑ Freiwillige Instrumente: z.B. Blauer Engel, Öko-Kennzeichnungsregime

- ❑ Regulierungsansatz
 - Stoffsubstitution oder Emissionsbegrenzung
 - Summenparameter
- ❑ Berücksichtigung von qualitativen Vorgaben schwierig
 - Verbindlichkeit der UQZ erforderlich
 - Europäische Normung von Bauprodukten: Notifizierung erforderlich
- ❑ Produktrecht weiter als REACH
 - Import
 - Synergetische Effekte
 - REACH-Infos erst ab bestimmten Produktionsvolumina

Systematische Zusammenfassung

- Paradigmenwechsel durch REACH
 - Verbesserte Verhandlungsposition der Industrie
 - Einfluss auf sonstige fachrechtliche Vorgaben
- Rechtliche und fachliche Brüche
 - Unterschiedliche „Philosophien“
 - Wirkungsbezogene REACH-Stoffbewertungen und Stand der Technik
 - Übersetzung und Bewertung der PNEC
- Überwachungsaufgaben der Fachbehörden für die Erfolgskontrolle von REACH

- Nutzen der REACH-Informationen
 - Unbeschadet-Regel aus REACH
 - Neue Informationen für unbestimmte Rechtsbegriffe und dynamische Betreiberpflichten
 - Fortschreibung des Stands der Technik
 - Leitfaden für Fachbehörden erforderlich
- Zugang zu REACH Daten
 - Verfügbarkeit
 - Aufbereitung der Daten für den Vollzug erforderlich
 - Kontextdaten für Validitätsprüfung
 - Effektiver Zugang auch der Öffentlichkeit

- ❑ Berücksichtigung von medialen UQZ in anderen Rechtsbereichen
 - Produktrecht
 - Festlegung der BVT
- ❑ Zirkuläre Verweise
 - Beispiel: Art. 58 REACH in Bezug auf prioritär gefährliche Stoffe
 - ❑ Keine Emissionsbeschränkungsmaßnahmen in WRRL und prioritäre Stoffe-RL
 - ❑ Keine Zulassungspflichtigkeit
- ❑ Summenparameter versus Einzelstoffansatz
- ❑ Höheres Problembewusstsein des Gesetzgebers
 - Prüfungspunkt: Schnittstellen

Wie weiter ?



Wie weiter ? Forschungsstand

- ❑ UBA-Studien: Perspektive Stoffrecht (2003)
- ❑ RIVM: Perspektive Wasserrecht (2005)
- ❑ IMPEL: Perspektive IVU (2006)
- ❑ UBA
 - Begleitforschung REACH (2003-2009)
 - REACH und Abfall (2008-2009)
 - Leitfaden: REACH Informationen im sektoralen Vollzug (2009)
 - FB II: Vergleich Bewertungskonzepte und Abgleich mit europäischen Verfahrensstandards (REACH) (2010-2011)
 - Systematische Aspekte ??
- ❑ EU
 - Overlaps of REACH with sectoral legislation (2010)

Wie weiter ?

- ❑ Notwendigkeit einer europäischen Lösung
- ❑ Harmonisierung der umweltrechtlichen Instrumente
 - Strategie des Umweltbundesamts
 - Punktuelle Verbesserungen
- ❑ Verantwortung des UBA
 - Zentrale Herausforderung des Umweltschutzes
 - Interdisziplinäre Ausrichtung
 - ❑ Natur- und rechtswissenschaftliche Fragen
 - ❑ Verknüpfung erforderlich
 - Bestätigung durch Rechtsexperten

Wie weiter ?

- ❑ Arbeitskreis aus FB I bis IV
 - Entwicklung von Forschungsplanung
 - ❑ Externe Expertise
 - ❑ 6 Monate
 - Koordinierung der laufenden Forschungsvorhaben
 - ❑ 2 bis 3 Jahre
 - Konkrete Regelungsvorschläge
 - ❑ Beitrag zur Deregulierung
- ❑ Themen aus der Systematisierung, u.a.:
 - Bewertung der PNEC
 - Unterschiedliche Regelungsphilosophien
 - Nutzung der REACH-Informationen
 - Höheres Problembewußtsein des Gesetzgebers

Herzlichen Dank für Ihre Aufmerksamkeit